第 54 卷 第 2 期 北京大学学报(哲学社会科学版) Vol. 54, No. 2
2017 年 3 月 Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences) Mar. 2017

文 研 讲 坛

主 持 人 语

现今的学科划分虽有其边界,但学界同人共同思考的学术问题却远远没有边界。面对种种复杂而萦绕未解的问题,聚焦、对话式的讨论显得格外重要。应《北京大学学报》之邀,我们在学报开设“文研讲坛”栏目。“文研讲坛”以北京大学人文社会科学的学术积累为依托,以学界共同关心的前沿问题为导向,希望展开一些具有启发性的学术议题的深入研讨。

首期讲坛,我们推出两位教授的论文。一篇是阎步克教授对于中国传统政体的再讨论,文章对官僚帝国的“现代性”与帝制中国的政体问题提供了新的认识;另一篇是黄进兴教授对世界史的探讨,旨在自兰克史学出发,揭示全球化意识下世界史起承转合的蜕化演进。两篇论文既涉及对习见历史概念的反思,也涵括了对当今史学研究方法的通贯性思考。

思考是我们的起点。我们希望借《北京大学学报》这块学术园地,聚集校内外、海内外优秀学者,实现人文社会科学多学科之间绵密而有深度的对话。首期“文研讲坛”是我们尝试推进相关讨论的开端。今后“文研讲坛”将持续不懈努力,希望得到学界同好的热情参与、批评与指正。

——北京大学人文社会科学研究院

中国传统政体问题续谈

阎 步 克

(北京大学 中国古代史研究中心,北京 100871)

摘　要:清末民初的“专制”概念有一个中性义涵,这个义涵构成了各派政治论辩的共同前提。孟德斯鸠综合了权力分置和中间阶层两点以区分政体,在方法论上具有指导意义。孟德斯鸠未及充分考虑官僚制的问题,而 20 世纪的政治学研究,日益把官僚制视为一个决定政体的因素。在判断政体时,亚里士多德和孟德斯鸠的“依法统治”提法,在中文语境中有含糊性,不妨以“依宪执政”之类表述取而代之。

关键词:专制政体;孟德斯鸠;官僚帝国;依法统治

中图分类号:K 02　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-5919(2017)02-0041-13

2012 年我发表了《政体类型学视角中的“中国专制主义”问题》一文[①](后文简称《政体类型》)。因个人专业方向是中国古代政治制度史,阅读写作及教学答疑时,也经常面对这个概念。那篇文章就来自一向的资料积累。写作的目的,还不是要直接回答“是”或“不是”,而是展示这个概念所牵涉的各种思辨问题,好给听课的学生提示一些思考点,用作课下参考资料。文章发表时,因篇幅关系而有较大删削,此后又积累了一些新想法。现在整理出来一部分,续谈如下。

收稿日期:2016 - 9 - 25

作者简介:阎步克,男,辽宁沈阳人,北京大学中国古代史研究中心教授。

① 阎步克:《政体类型学视角中的“中国专制主义”问题》,《北京大学学报》2012 年第 6 期。

一、实证与评价之间:孟德斯鸠

1. 实证与评价:“专制”概念的两个层面

白乐日有句话殊堪玩味:“初步印象常常是正确的。两个人初次见面时是这样,两种文化初次接触时也是这样。”①心理学研究也显示,第一印象的准确度相当之高。随着清末东西方学术交流的不断深化,中文“专制”概念诞生了,其含义是“政令之权,全出于一国之君者,曰专制”。我们把这个定义用做讨论的基点,是合情合理的。

我们习称的“君主专制”,日人多称“君主独裁”。日人宫崎市定在讨论宋代皇权时,对所谓“独裁”有一说明:“并不是说君主肆意妄为。从官制上来说,是把尽量多的机关置于君主的直接指挥之下,所有的国家组织,只由君主一人统辖。”②在这地方,王化雨就发现了一个中日之异:“‘君主独裁’,中日两国的理解也有差异。日本学者提到‘独裁’,基本是在讲一种制度化的行政模式,并不认为它意味着‘天子的肆意妄为’,而中国学者在提到‘独裁’时,则常含有‘天子肆意妄为’的意思。”③其实,若仅就辞书中的定义而言,中文“专制”的定义跟宫崎市定所云,无大不同,至今犹然。《现代汉语词典》释专制:“(最高统治者)独自掌握政权。”④许明龙在翻译孟德斯鸠的《论法的精神》时,也特意提示了中文“专制”一词不含暴君、暴政之意,跟西文中的 despotisme 不太一样⑤。

在孟德斯鸠的笔下,专制者肆意妄为,“专制的原则是恐怖”。这样的表述,显然就含有贬义了。休谟强调,事实判断与价值判断,或“是或不是”与“应该或不应该”这两类问题,应严格区分⑥。与之类似的是,“专制”概念至少也有“实证”和“评价”两个层面:客观的权力结构,主观的评价、态度。倒不是说皇帝不“恐怖”、不会肆意妄为,只是说这表述不是中性的,含有孟德斯鸠的个人评价,含有这位伟大启蒙思想家的爱憎取舍。当然这也是其他西方启蒙思想家,以及俄国、日本、中国改革者的爱憎取舍。现代公民得以享有平等自由,系蒙启蒙者、改革者之所赐。为此,我们对他们怀有深深敬意。如果说“专制”一词含有贬义,那贬义就是这么来的。“中国专制”概念的反对者,其所反对的,其实只是那个“贬义”而已。

但在实证层面上,“专制”还有一个中性义涵。前述中文辞书中的“专制”定义,就相当中性,并没把“恐怖”“肆意妄为”作为要件,并非暴君、暴政的同义词。在清末民初,无论革命派、维新派还是守旧派,对“中国专制”的提法,或接受或默认,却鲜有反对者。这现象很奇怪吗?毫不奇怪。为什么连守旧派也不反对呢?因为那种“政令之权,全出于一国之君”之政体,恰好就是他们所维护的。而维新派也不是这么对皇帝说话的:你的暴政、暴君制度必须改革。他们是这么呼吁的:“政令之权,全出于一国之君”的制度已不合世界潮流,皇上您应该改弦更张了。设想从秦始皇开始,挨个儿征询历代皇帝:您觉得“政令之权,全出于一国之君”好不好呢?我断定皇帝们将欣然首肯,而不是怒目挥拳的。皇帝自己很乐意“专制”,今人非说皇帝“不专制”,反倒奇怪了。

无论革命派、维新派还是守旧派,他们的“专制”词义有一个“公分母”。清末的臣工奏折,已称现行帝制为“专制”了,也有说“实兼专制、立宪之美意”的。民间、学界不乏此类论述:“俄、法、美、英、德、日本六大强国,为君主专制者一,为民主共和者二,为君民共主立宪者三。不相为谋,各取所适。”⑦“各取所适”,即分别适合各自的“国

---

① 白乐日:《中国的文明与官僚主义》,台北:久大文化有限公司 1992 年版,第 27 页。

② 宫崎市定:《东洋的近世》,收入《日本学者研究中国史论著选译》,北京:中华书局 1992 年版,第 188 页。

③ 王化雨:《“唐宋变革”论与政治制度史研究——以宋代为主》,收入李华瑞主编:《“唐宋变革”论的由来与发展》,天津:天津古籍出版社 2010 年版,第 199 页。

④ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》(第 5 版),北京:商务印书馆 2005 年版,第 1788 页。

⑤ 许明龙:《〈论法的精神〉译者附言》,孟德斯鸠:《论法的精神》,北京:商务印书馆 2007 年版,第 102 页。

⑥ 休谟:《人性论》,北京:商务印书馆 1980 年版,第 509 页。

⑦ 杨缵绪等:《具禀新疆省公民杨缵绪等》,全国请愿联合会编:《君宪纪实》,1915 年刊行,第 51 页。

情”。梁启超认为,专制与非专制各有其“极良”和“极不良”的形式,还指出“非专制优于专制”的说法也是一种“武断”①,即主观价值判断。章太炎:“民主立宪、君主立宪、君主专制,此为政体高下之分,而非政事美恶之别。专制非无良规,共和非无秕政。”②严复:“天下仍须定于专制。不然,则秩序恢复之不能,尚何富强之可跂乎?”③杨度:“以专制行立宪,乃以利国”“挟专制之权以推行宪政”④。他们话里的那些“专制”,显然都不是“肆意妄为”的意思。

可以说,中国帝制属于“政令之权,全出于一国之君”之政体,在清末民初根本无须讨论。除了“专制”之外,它还能是什么政体呢。由此,国人在政体谱系中明确了中国帝制的位置,这是一个重大学术进步——此前国人是只知明君、暴君之别,却没有政体之别的。而现在国人看到,大清政体与沙俄、土耳其同属一类,而跟法、美,跟英、德、日判然不同。君主专制、君主立宪、民主共和几个新术语,照亮了现行政体,提供了未来选项。包括“专制”在内的这套政体概念,在当时不可或缺。没有它们,近代那场伟大政治转型的意义,就全都模糊飘摇了。

在实证层面上,百年来学者又考察了更多专制政权,它们的权力结构、君臣关系,其内廷、后妃、侍卫、宦官制度,以至宰相、财政、军政、司法、选官、监察、考课、文书、地方行政、基层组织等方面,或形异神似,或大同小异。那么,我们有什么理由不把它们视为同类政体呢?“政令之权,全出于一国之君”的政体,在人类史上是客观存在的,这一点无人可以否认,即令不把它们叫“专制”,也得另找一个词语来指称它们。

2. 孟德斯鸠:权力分置与中间阶层

《论法的精神》刊于二百六七十年前,筚路蓝缕、前修未密之处,容或有之。近年来,仍然有学者在指摘此书的各种粗疏抵牾。不过孟德斯鸠的贡献依旧积淀下来了。对于专制他不仅仅只是谴责指斥,在实证层面上,他也做出了不朽的理论贡献。从历史学视角出发,我们认为其政体理论的最卓越处,是在方法论上,把如下两点有机地综合起来了:

1. 是否存在立法、司法与行政的权力分置。若这些权力集中于一人或一个机关之手,那么,这个体制就趋于专制。

2. 是否存在着足够强大的中间阶层。领主、僧侣、贵族、市民等都可以构成中间阶层,如果他们足够强大,这时的君主就难以专制。

在我们的理解中,前一视点,可以说是“政治制度”;后一视点,可以说是“政治势力”。“势力”的提法,用以容纳群体、集团、阶层、阶级等各种政治力量。通俗地说,一个是“制”的方面,一个是“人”的方面。两方面结合起来,就是“政治体制”。

把占支配地位的群体、集团、阶层或阶级用作政体标准,在古希腊的政治学中多少已有萌芽了。亚里士多德:“各种政体的差别就在于其权力阶层的不同;例如有的政体由富人当权,有的由贤良之人当权,依照同样的方式,其他政体由相应的其他阶层当权。”⑤富人当政,就形成了寡头政体;穷人当政,就形成了平民政体。当然,这些论述只能说是萌芽而已。“阶层”的概念仍不清晰(另一译本作“人们”),只涉及了变态政体,品德、财富、门望等区分人群的尺度,仍失于模糊。

在孟德斯鸠之前,贵族限制君权的功能,已被人们意识到了。培根:“一个完全没有贵族的君主国总是一个纯粹而极端的专制国,如土耳其是也。因为贵族是调济君权的,贵族把人们底眼光

① 梁启超:《开明专制论》,《梁启超全集》,北京:北京出版社1999年版,第1462页。

② 章太炎:《大共和报发刊辞》,《章太炎政论选集》下册,北京:中华书局1977年版,第537页。

③ 严复:《与熊纯如书》一,《严复集》,北京:中华书局1986年版,第3册第603页。

④ 杨度:《君宪救国论》,收入刘晴波主编:《杨度集》,长沙:湖南人民出版社1986年版,第568、572页。

⑤ 亚里士多德:《政治学》,北京:中国人民大学出版社2003年版,第98页。这段译文,吴寿彭译本作:“那些城邦因执掌主治机构的人们各不相同而性质个别:其一是以最高治权寄托于富户[寡头政体];另一寄托于才德[贵族政体];余者类此,各有偏依。”北京:商务印书馆1965年版,第13页。

引开,使其多少离开皇室。”①在孟德斯鸠之后,偏重“政治制度”或偏重“政治势力”,可以说就成了划分政体的两种不同学术取向了。沿“政治势力”路线前进者,不妨以莫斯卡为例子。

19 世纪末,莫斯卡批评亚里士多德的君主制、贵族制、民主制的分类,以及孟德斯鸠的绝对君主制、有限君主制、共和制的分类,认为这种着眼于“政府形式”的分类,并不能充分反映政体差异:有些国家同属专制,其统治阶级的状况却相当不同;分属君主制与共和制的国家,又可以存在相似性。在他看来,政体差异应取决于“其领导者阶级的构成和功能的不同”。为此,莫斯卡揭举“统治阶级”概念——所指的是一种“政治阶级”(political class),而不是马克思的经济意义的阶级——以此为准,提供了一个三对六类的政体模式②。

如前所述,亚里士多德、孟德斯鸠对政体与阶层的关系已有触及,所以莫斯卡对他们的批评稍失公允。莫斯卡的政体观,不妨说是“政治势力”视点的一个“深刻的片面”。所谓“片面”,是就其过分贬低“政府形式”而言的;所谓“深刻”,是说孟德斯鸠把他所关注的中间阶层,只说成一种“中间的、附属的、依附的权力”;而莫斯卡的“统治阶级”,已被定义为一个“行使所有社会职能,垄断权力并且享受权力带来的利益”的阶级了。由此,莫斯卡(及帕累托等)开启了“精英研究”的学术潮流。拉斯韦尔、卡普兰直接以不同类型的精英支配为准,区分出了官僚体制、贵族统治、伦理统治、民主统治、体力统治、财阀统治、技术统治与意识形态统治等八种政体③。附带说,传统的民主理论聚焦于分权制衡与政府内部制衡,而主张“多元民主论”的达尔,转而探讨利益集团、社会团体构成的多元制衡④,某种意义上,也等于是由“政治制度”向“政治势力”偏转了。

20 世纪之初的政体讨论中,梁启超对孟德斯鸠的“政治势力”视点,业已融会贯通:“贵族政治为专制一大障碍。其国苟有贵族者,则完全圆满之君主专制终不可得而行”“贵族政治者,虽平民政治之蟊贼,然亦君主专制之悍敌也。试征诸西史,国民议会之制度殆无不由贵族起。”⑤其《中国专制政治进化史论》一文,利用贵族制、封建制、中央集权与皇帝专制几个概念,为数千年中国政治史搭建了一个基本框架,这是一个创造性贡献。这篇名作,理应列入历史系学生的必读书。

对于中国史研究,这个“制度—势力”的二元观照,也颇具指导意义。比如说,战国的政治转型就可以解析为两条线索:“制度”方面,是君主集权和官僚行政制度的发展;“势力”方面,是官吏、军人、士人的崛起,及贵族的衰落。“贵族政治”“军人政治”“士大夫政治”“门阀政治”之类术语,都是根据某个集团的权势,来定性政治形态的。在魏晋南北朝史领域,韩国学者朴汉济曾以“胡汉体制”“侨旧体制”两个概念,分指北朝的胡族、汉族势力,及南朝的侨人、吴人势力所构成的政治形态⑥。业师田余庆先生的门阀政治研究集中于政治势力,我的若干研究偏重于政治制度。如果用“制度史观”来把握魏晋南北朝这个时代的话,那么,把制度、势力两者综合起来的方式,就成了关键所在。

在《政体类型》一文中我叙及,区分政体一向有两个经典思路:“由谁来统治”与“为谁而统治”。“由谁来统治”的思路,亚里士多德把它落

① 弗·培根:《培根论说文集》,北京:商务印书馆 1998 年版,第 51 页。

② 莫斯卡:《统治阶级:政治科学原理》,南京:译林出版社 2002 年版,或《政治科学要义》,上海:上海人民出版社 2005 年版,第 2、3 章。三对六类政体,即民主制与贵族制,自由制与独裁制,封建制与官僚制。

③ 拉斯韦尔、卡普兰:《权力与社会:一项政治研究的框架》,上海:上海人民出版社 2012 年版,第 192 页。

④ 达尔:《多元主义民主的困境:自治与控制》,北京:求实出版社 1989 年版,第 37 页以下。当然达尔所关注的,主要是社会上的各种自治组织。

⑤ 梁启超:《中国专制政治进化史论》,《梁启超全集》第 3 卷,北京:北京出版社 1999 年版,第 777、782 页。

⑥ 朴汉济:《北魏王权的胡汉体制:有关北魏社会变质问题》,北京大学历史学系、韩国东洋史学会编:《中国史研究的成果与展望》,北京:北京社会科学出版社 1991 年版;《“侨旧体制”的展开与东晋南北朝史:为整体理解南北朝史的一个提案》,中国魏晋南北朝史研究会编:《魏晋南北朝史研究》,武汉:湖北人民出版社 1996 年版。

实在“一个人”“少数人”或“多数人”的问题上面。而孟德斯鸠对贵族、僧侣、领主、市民等中间阶层的讨论,可以说开启了又一进步:把“由谁来统治”落实到重要政治势力之上;进而把“政治制度”与“政治势力”两方面,有机地结合起来了。这个“制度—势力”的政体模式,可以奉为指南。

由此,作为一种政治势力的“官僚”的问题,也就顺理成章地进入讨论范围了,详下。

二、专制、官僚制、官僚帝国

在“中国专制”的论辩中,文官制是一个聚焦之点。不乏这样的看法:传统中国的文官体制十分发达,文官并不是皇帝的奴仆,皇权受文官体制、特别是受相权的制约,所以皇帝不是专制的。

那么首先,官僚组织的公共性、自主性,及官僚与皇权的关系,就都值得讨论了。官僚制与政体是什么关系,对这个问题,孟德斯鸠忽略了。因为几乎到 19 世纪,西方才发展出了成熟的官僚制度,孟德斯鸠尚不及见。然而百年来的政治学研究显示,官僚制对认识传统政体,尤其对认识帝制中国的政体,具有重要意义。

1. 官僚制与专制

现代世界的官僚制与威权、独裁、极权息息相关,已成学者共识。在《政体类型》一文中我曾已有引证。再从历史上看,若某君主拥有一大群行政官僚,那么他是一名专制者的嫌疑,就大大增加了。在论证亚述国王、埃及法老、阿拔斯王朝的哈里发、土耳其的苏丹等等为专制君主时,领俸官吏与官僚行政的发展,都被历史学家们用为证据。拜占庭的帝国官员由皇帝任命,其薪俸成了财政预算的大头儿,仅首都的政府机关即多达 2500 个,占全国 1/6。莫卧尔帝国拥有“曼萨卜达尔”身份的官员,在 1690 年为 11456 人(另说 8000 人),他们当然还不是官吏的全部。奥斯曼的国务会议之下设有“一整套精心完善的庞大官僚机器”,17 世纪前中期的文官多达 3 万,武官多达 6 万。绝对主义的普鲁士,是一个“至高无上的官员队伍的国家”,19 世纪初官、吏约 2. 3 万,20 世纪初法官与行政官膨胀到了 39 万。法兰西第二帝国的官僚机构,拥有 50 万官吏。汉帝国正编官、吏达十几万,是同期的罗马帝国官数的 4 倍。盛唐官、吏合计约 36. 8 万。清后期官、吏、衙役合计可达一二百万。在拥有庞大官吏队伍一点上,这些政权特征类同。

可以说,典型的专制政权,都以发达的官僚组织为特征。甚至不妨说,“专制”这东西就是通过一群官吏来实现的。官僚制以系统、精准、高效的方式,保障与落实了“绝对权力”。部落酋长、游牧君主即便专横暴虐,与专制帝王仍不能混为一谈:他们的权势没有官僚制的稳定支持。日知认为,先秦的桀、纣、厉、幽不算专制君主,秦始皇才算①。其道理显而易见:秦始皇拥有集权官僚制,夏王、商王、周王没有。

官僚制的重要性,在孟德斯鸠讨论政体之时,被不恰当地忽视了。而在其之前,马基雅维里已看到君主有两类:一类君主通过一群臣仆来统治,臣仆身份取决于君主的恩宠,如土耳其皇帝;一类君主与诸侯统治,诸侯拥有自己的领地臣民,如法兰西国王②。17 世纪的卢瓦索分出了两种贵族:承担公职的公共型贵族、享有土地的私人型贵族,前者支配臣民,后者支配奴仆③。对君主或贵族的上述分类,都以官吏或公职为着眼点。

政体类型学的相关讨论,在古希腊到孟德斯鸠的时代,主要集中在统治者的类型上;而现代的政体学已发展为“政体体系”的分类了,视线扩展到了整个政权的结构与功能。这样,官僚制的问题就更凸显了。人们把封建制(及贵族制)与官僚制视为两极。亨廷顿概括说:官僚制国家是“金字塔式权威结构”,封建国家却是“等级权威

---

① 日知:《“东方专制主义”问题:政治学、历史学二千多年来的误解》,《中西古典学引论》,长春:东北师范大学出版社 1999 年版,第 365 页。

② 马基雅维里:《君主论》,北京:商务印书馆 1986 年版,第 18—19 页;又桂林:广西师范大学出版社 2002 年版,第 16 页。

③ 卢瓦索:《贵族论》,转引自狄骥:《公法的变迁:法律与国家》,沈阳:辽海出版社、春风文艺出版社 2005 年版,第 19—20 页。

结构”“官僚政治国家的实质是权力自上而下的单向流动,封建国家的实质是处于社会—政治—军事结构中不同等级的人们分享权力和义务的双向制度”①。因权力的分立制衡足以打破“权力自上而下的单向流动”,所以达尔指出:“在民主国家,政治和官僚精英力量固然强大,远胜于普通公民,但他们还不是专制君主。”②反过来说,如无宪政制衡,官僚制便是通往专制的康庄大道。李剑鸣:“单一的行政首脑体制具有先天的非民主特性。”③

2. 文官体制对皇权的限制

当然不能否认,文官体制对专制皇权也构成了限制。皇帝可以行使的权力大致有两种:基于制度、法律的规范化权力,以及不受制度、法律约束的“为所欲为”权力④。两种权力的并存,是官僚体制的固有特征⑤。当上峰试图大刀阔斧突破惯例时,下属可以因不合成规而加抵制,也可能因既得利益受损而加抵制。那么首先,文官体制对皇帝的后一种为所欲为的权力,确有限制。“政治的支配者在面对训练有素的官吏时,经常会发觉自己就像个面对着‘专家’的‘外行人’。”⑥官僚行政是一种“理性行政”,操纵这架复杂机器,就不能无视技术规程。进而,官僚们还经常发展为利益集团。皇帝好比雇主,官僚好比雇员,若雇员联合起来跟雇主斗心眼儿、争利益,这雇主就有麻烦。

余英时甚至断言:“君权的行使在事实上所遭到最大的阻力,则来自传统的官僚制度。”儒家意识形态和君主累积的统治经验,当然也限制了皇帝——若干文化学者对此津津乐道,且极意渲染——可余英时认为,那些文化性的限制其实相当微弱,只有官僚制的限制才比较真实。史实表明,即令是“绝对权力”,也可能在官僚前面一筹莫展。余英时举例说:普鲁士的腓特烈大帝屡次下诏废除农奴,都受阻于官僚而失败了;若得不到官僚支持,沙皇也不能有何作为⑦。这样的例子还有不少,又如奥斯曼帝国的官僚们,也时不时地跟皇帝明争暗斗,抵制改革。

不过,余先生最终这样总结:“官僚制度毕竟只是传统政治体系中的一部机器,它本身在很大的程度上仍是受君权操纵的。它只能要求操纵者遵守机器运行的合理轨道,但是却无力阻止操纵者运用这部机器去达成甚至是相当不合理的任务。”熟悉中国古代政治的学人,对此必能心领神会。孔飞力的《叫魂》一书颇受赞扬,其独到之处,就在于揭示了清朝皇帝是如何以反常规手段,来驯服官僚的“常规权力”的⑧。在中国能找到更多例子,表明这种角力的胜利者多半是皇帝。那么首先,文官体制所限制的,主要是皇帝“为所欲为”的权力,但很少危及、甚至是维护皇权神圣性的;进而,官僚“常规权力”形成的限制,也经常被中国皇帝轻易突破。

确实有些时候,官僚阶层赢得了较大自主性。在17—19世纪的普鲁士,罗森伯格就看到了两种情况:在弗里德里克·威廉一世这个恶霸的统治下,官僚“出于恐惧而屈从于权威”;而拿破仑时代的普鲁士,由一群职业官僚统治着,君主宛如一名“最高行政长官”。罗森伯格把前者称为“王朝专制主义”(dynastic absolutism),把后者称为“官

① 亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,北京:三联书店1988年版,第134—135页。
② 达尔:《论民主》,北京:商务出版社1999年版,第123页。
③ 李剑鸣:《〈世界历史上的民主与民主化〉导言》,收入《世界历史上的民主与民主化》,上海:上海三联书店2011年版,第43页。
④ 可参看祝总斌:《试论我国封建君主专制权力发展的总趋势——附论古代的人治与法治》,收入《材不材斋文集——祝总斌学术研究论文集》,西安:三秦出版社2006年版,下编第16页以下。
⑤ 例如克罗齐埃认为,领导人拥有两种权力:制定和颁布规章制度的权力;做例外处理、对规定视而不见的权力。两种权力要找到最佳结合点。见其《科层现象》,上海:上海人民出版社2002年版,第199页。
⑥ 韦伯:《支配社会学》,桂林:广西师范大学出版社2005年版,第71页。
⑦ 余英时:《“君尊臣卑”下的君权与相权》,《历史与思想》,台北:联经出版事业公司1976年版,第52页。
⑧ 孔飞力:《叫魂:中国1768年的一场妖术恐怖》,上海:上海三联书店1999年版。

僚专制主义”(bureaucratic absolutism)①。二者都属专制主义,但最高统治者与官僚的相对关系有异。在“官僚专制主义”之下,王权的亮度下降,官僚的权势比较耀眼了。

如果官僚集团的权势与自主性继续增长,发生了特权化、封闭化以至世袭化,还可能发生“官僚的贵族化”。拉斯基指出:“在极端的情况下,官僚还会变成世袭阶级(a hereditary caste),为他们的个人私利而操纵政权。”18 世纪的法国官僚就曾变成了贵族②。艾森斯塔得阐述了两种官僚取向:“服务取向”与“自利取向”,后一取向的极端发展,会使官僚变成贵族的一部分③。伦斯基提出了一个以官僚与贵族为两极,以此来“衡量官僚和贵族的连续统”的分析法④。不同政权中的官吏在这个“连续统”上,其特征可能偏向官僚一端,也可能偏向贵族一端。

官僚制与贵族制的此消彼长,是一种重大历史现象。阿拔斯王朝的哈里发,以官僚代替了阿拉伯贵族;普鲁士的弗里德里克·威廉一世让中产阶级出身的官员担任高职,“因为这些人比贵族更听话”;在法兰西第二帝国,专制者与官僚合作,“消灭人民群众和国家权力之间的贵族中间阶梯”。战国变法打击贵族,实行官僚政治,最终迎来了皇帝专制。魏晋南北朝情况相反,此时士族门阀崛起。王亚南视之为“官僚贵族化”⑤,相当准确。在上述的“连续统”上,中古官僚向“贵族”一端偏转了很多。士族权势上升,皇权便黯然失色。对汉唐间门阀与皇权的此消彼长,田余庆先生的《东晋门阀政治》提供了卓越阐述。

中古皇权的“盛—衰—盛”的历史轨迹显示:官僚们是可以限制、甚至削弱专制的,不过那是通过“官僚贵族化”的方式。然而,这反过来侵蚀了文官体制自身。此时文官体制的扭曲衰败了,而不是更成熟发达了。

3. 作为政体概念的官僚制

一大群官吏的存在,本身就是一种决定政体的因素。在 19 世纪,欧洲的官僚制获得了长足发展,随即就有人把官僚制看成一种统治形式、看成一种 rule by the bureau 的政体⑥。如拉斯基所概括:“官僚制这一术语通常用于一种政体,它完全由官员控制,以至于官员的权力损害了普通公民的自由。”⑦

阿尔布罗评述说:“如果径直以‘谁掌握权力’而不是‘权力对谁有利’这种方式提出问题,那么,官僚制、君主制或贵族制的概念,就可以看作是对在任何时候都掌握权力的群体或个人的性质的说明”“政权的类型划分应以不同群体的相对权力作为基础,某一社会可能比其他社会更具官僚制性质。”⑧如果把“政治势力”也用做区分政体的尺度,那么,领主塑造了封建制,贵族塑造了贵族制,僧侣塑造了神权制,平民或市民塑造了民主制,官僚凭什么就不能塑造一种官僚制呢?

拉斯基的历史观是“历史是集团斗争的纪录”⑨,属于“政治势力”的政体视角,而且含有马克思“国家是统治阶级的工具”论点的影响。20 世纪以来,一些马克思主义学者也日益感觉,官僚制的问题已无法绕行,必须给予更大的重视。囿于经典阶级理论,托洛茨基等人认为官僚尚不能

---

① H. Rosenberg:*Bureaucracy*, *Aristocracy and Autocracy*, *The Prussian Experience 1660 – 1815*, Boston:Beacon Press, 1958, pp. 18 – 19, 38 – 41.

② Harold J. Laski:“Bureaucracy”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. Ⅱ, pp. 70 – 71.

③ 艾森斯塔得:《帝国的政治体系》,阎步克译,贵阳:贵州人民出版社 1992 年版,第 280 页以下。

④ 格尔哈斯·伦斯基(Gerhard E Lenski):《权力与特权:社会分层理论》,关信平等译,杭州:浙江人民出版社 1988 年版,第 253—254 页。

⑤ 王亚南:《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社 1981 年版,第 7 篇《官僚贵族化与门阀》。

⑥ 毕瑟姆:《官僚制》,长春:吉林人民出版社 2005 年版,第 3 页。

⑦ Harold J. Laski:“Bureaucracy”, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol. Ⅱ, pp. 70 – 71.

⑧ 阿尔布罗:《官僚制》,北京:知识出版社 1991 年版,第 84—85 页。

⑨ 拉斯基:《国家的理论与实际》,北京:商务印书馆 1959 年版,第 74 页。

构成一个阶级,但也开始使用“官僚专制”概念了①。德热拉斯、魏特夫则创造性地发展了阶级理论,前者把苏联等国家的官僚视为一个阶级,后者把东方专制政权的官僚视为一个阶级,一个决定政体类型的统治阶级②。继踵而来的梅洛蒂申说“官僚主义的集体制”③,其著作在 20 世纪 80 年代对中国学人产生了不小影响。(附带说,毛泽东也曾有“官僚主义者阶级”的提法④。)

前述莫斯卡的三对六类政体中,“官僚体制”居于其一,跟封建制构成一对。在拉斯韦尔、卡普兰依精英支配而分出的 8 种政体中,官僚体制单列为一种⑤。阿伦特阐述了“传统官僚政体”跟现代极权主义的区别——也就等于把二者联系起来了,前者的欧洲实例是沙俄与奥匈帝国,它们是“藉由官僚直接统治人民(不仅仅是剥削而已)的政府”⑥。艾森斯塔得的《帝国的政治体系》,为“历史官僚帝国”(historical bureaucratic empires)这种体制的解析⑦,提供了一套系统化的分析框架,可以视为专制官僚政体的教科书。

韦伯是现代官僚制理论的奠基人。他的“家产官僚制”概念,也不能忽略。在“传统型”的支配形式里,韦伯区分了家父长制(patriarchalism)、家产制(patrimonialism)、官僚家产制(patrimonial bureaucracy)。家父长制以个人性的“恭顺”为基础;当主宰者拥有了行政官吏和军事手段之时,家产制就出现了,“臣民”也出现了。封建制也是家产制的一种,不过若官吏制度继续发展,就登上了家产官僚制的台阶,告别了封建制。进入现代,支配形式变成了“法理型”的官僚制。当然,韦伯的这个模式,是以支配形式的“三分法”为基础的:传统型、法理型和卡里斯玛型。作为分析工具,“家产官僚制”的概念也有效力,所以“韦伯视角”也被学者使用着⑧。

百年来对官僚政体的研究颇为繁富。它们各有千秋、也难免各有缺陷,但总体上是照亮了官僚制与政体类型的密切关系。可以说,所有未能充分考虑官僚体制、官僚集团的中国政体讨论,都必将陈旧,甚至业已陈旧。

刘泽华说:“皇帝与官僚的结合,是中国古代君主专制的主体。”这是一个准确概括,也是很多学者的共同看法。⑨ 帝制中国无疑是一个“官僚帝国”。在《政体类型》一文中我们曾提出,如有人对“专制”一词怀有排斥心理,那么他也可以改称“集权君主制”。现在又可以说,“官僚帝国”也是“换标签”的一个可选项。“帝国”表明这是一

① 托洛茨基:《被背叛了的革命:苏联的现状及其前途》,北京:三联书店 1963 年版,第 182 页。恪守马克思阶级理论,认为官僚并不能构成阶级的论者,又如波朗查斯,见其《政治权力与社会阶级》,北京:中国社会科学出版社 1982 年版,第 5 编第 3、4 章;曼德尔:《权力与货币:马克思主义的官僚理论》,北京:中央编译出版社 2001 年版,第 32 页。当然曼德尔也看到:“人们认为工人国家里的官僚们的某些表现与一个社会阶级的表现没有很大区别:无限的权力,精神和物质上的特权,对既得的和需要保护的特权的集体意识。”《关于过渡社会的理论》,北京:人民出版社 1982 年版,第 82 页以下。

② 德热拉斯:《新阶级》,北京:世界知识出版社 1963 年版,第 34 页;魏特夫:《东方专制主义——对于极权力量的比较研究》,北京:中国社会科学出版社 1989 年版,第 40、13、315 页。魏特夫提出,东方专制国家的经济“是一种政治性质的经济”,其“国家政权都是阶级结构的一个主要决定因素”,因此“需要有一种关于阶级的新的社会学”。这就比马克思的阶级理论更进了一步。

③ 梅洛蒂:《马克思与第三世界》,北京:商务印书馆 1981 年版,第 157 页以下。

④ 毛泽东:《对陈正人关于社交蹲点情况报告的批语和批注》,收入《建国以来毛泽东文稿》第 11 卷,北京:中央文献出版社 1998 年版,第 265 页。

⑤ 拉斯韦尔、卡普兰:《权力与社会:一项政治研究的框架》,第 192 页。

⑥ 阿伦特:《帝国主义》,台北:联经出版公司 1982 年版,第 178、182 页;《极权主义》,台北:联经出版公司 1982 年版,第 259 页。

⑦ 艾森斯塔得:《帝国的政治体系》,第 12 页。

⑧ 就我最近读到的而言,如周雪光《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》2013 年第 3 期。

⑨ 刘泽华:《士人与社会》,天津:天津人民出版社 1992 年版,序说。

个帝王统治的大型政体,“官僚”二字指明了发达官僚机构和强大官僚阶级的存在。

三、法制、专制、“官僚制的法”

1. 关于“依法统治”与“既无法律又无规章”

孟德斯鸠说:“专制政体是既无法律又无规章,由单独一个人按照一己的意志与反复无常的性情领导一切”;君主制政体(monarchy)则不相同,它虽然由一人执政,然而是依法执政的①。这段“既无法律又无规章”的评述,人们非常熟悉,都进了高中生的阅读资料和历史考题了。“依法统治”的提法,给这样的论点留下了空间:中国皇帝是依法统治的,所以不是专制君主。

确实,若论是否“依法统治”,帝制中国并非“既无法律又无规章”。秦帝国初创,便赢得了“海内为郡县,法令由一统”局面。唐律标志着中华法系的成熟,甚至成了“东亚刑律之准则”。斯坦顿爵士盛赞《大清律例》的正规、精密和理性:“我们很少发现有欧洲国家的法律像它那样丰富、连贯、严谨……摆脱了错综复杂、顽固褊狭和主观臆断。”②西欧至少在 12 世纪之前,通行的仍是因地因人而异的民俗法,甚至神判法,周密系统的制定法是人们所陌生的③。那么,为什么“有法可依”的中国王朝反倒是专制,领主们各行其是、为所欲为的西欧却不是呢?

孟德斯鸠也有解释:中国的典章制度因专制主义而失去了效力。他还提出专制下的民法、刑法都是简单的,民法简单是因为一切属于君主;刑法简单是因为君主意志至上、民权无足轻重。不过史实似乎更复杂:罗马帝国趋于专制之时,民法变简单了吗? 汉武帝刑法趋繁之时,专制被弱化了吗?

魁奈提出:“中国的制度系建立于明智和确定不移的法律之上,皇帝执行这些法律,而他自己也审慎地遵守这些法律。”④依其所论,则专制帝王可分成两类:守法和不守法的,守法的也可以是专制。而“中国专制”的反驳者,则把“有法律有规章”用做证据。

国人之中,严复最早发现了这个问题:法家主张以法治国,秦帝国法律周密,“而自今观之,若为专制之尤者。岂孟氏之说非欤? 抑秦之治,固不可云专制欤?”严复的回答是:“国君则超乎法之上,可以意用法易法,而不为法所拘,夫如是,虽有法,亦适成专制而已矣。”⑤萧公权用“法律不过为佐治之工具”和“其性质殆近于君主意志之成文纪录”来解释法家与秦法⑥,这也是很多学者的共同看法。拜占庭也算是一个平行的例子。秦晖指出拜占庭的法律相当先进,然而其立法精神却比古典罗马距离近代法治更为遥远,如奥勃连斯基所论,拜占庭是“君主本人根据他颁布之法律进行统治”⑦。在那里,“帝国意志的权威性不为法律屏障所约束”⑧。

孟德斯鸠强调立法权、司法权、行政权不能集中于一人或一个机关,否则自由就不存在了。那么,对他“单独一个人按照一己的意志领导一切”

---

① 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,北京:商务印书馆 1978 年版,第 8 页。

② 引自何天爵:《中国人本色》,北京:中国言实出版社 2006 年版,第 31 页。译文又见杨鸿烈:《中国法律发达史》,上海:上海书店 1990 年版,第 6 页;卫三畏:《中国总论》,上海:上海古籍出版社 2005 年版,上册,第 276 页。

③ 中世纪西欧缺乏系统化的成文法、专门的司法制度、职业法律家及法律著作,参看伯尔曼:《法律与革命》,北京:法律出版社 2008 年版,第 46、64、72 页。中世纪神判法,参看 Henry Lee:*The Ordeal*, the University of Pennsylvania Press,1973;巴特莱特:《中世纪神判》,杭州:浙江人民出版社 2007 年版。

④ 魁奈:《中华帝国的专制制度》,北京:商务印书馆 1992 年版,第 24 页。

⑤ 孟德斯鸠:《法意》,北京:商务印书馆 1981 年版,第 25—27 页,严复按语。又《严复集》,北京:中华书局 1986 年版,第 4 册,第 938—940 页。

⑥ 萧公权:《中国政治思想史》,沈阳:辽宁教育出版社 1998 年版,第 251 页。

⑦ 转引自秦晖:《大共同体本位与传统中国社会:兼论中国走向公民社会之路》,《传统十论:本土文化的制度、文化和变革》,上海:复旦大学出版社 2003 年版,第 89 页。

⑧ 语出罗马法学家普林斯海姆。转引自哈耶克:《自由秩序原理》,北京:三联书店 1977 年版,第 210 页。

这样的话,就必须结合三权关系来理解。专制主义“这种制度的本质是,统治权不受任何其他机构(无论是司法、立法、宗教、经济或选举机构)的经常的监督和制约”①。立法、行政与司法的三权分立,一直是英国法治史的主线之一。哈耶克特别强调,在涉及公民的财产人身时,行政部门的自由裁量权必须接受独立法庭的制衡,这是法治的决定性因素②。一旦三权被一人或一个机关总揽,法律跟政策、政令、指示、意见——古称制、诏、谕、旨、教、令的那些东西——的分界,就会模糊起来,从而接近了阿伦特所说的“命令统治”(rule by decrees)③了。

总之,集权君主之下的法制,具有这样一些特点:1. 统治者高于法律;2. 立法、司法与行政三权合一;3. 法律与行政命令相混融。两个问题便横亘在这里了:“君大于法”还是“法大于君”? rule of law 还是 rule by law ? rule of law 是现代法治的核心特征,rule by law 却是“统治者依法治国”的意思,以法律为佐治之工具,类似 rule by decrees。

2. 柏拉图与孟德斯鸠的“依法统治”

中西法律传统各有千秋,各方心目中的“法”,其实不太一样。西方人更关注君主是否守法、是否“法律高于国王”;而中国人更关注君主是否暴虐,即令“守法”也不掩其暴。在某些地区和时代,是否“依法统治”可以直接区分政体;在另一些国家和地区,就未必妥帖了。

柏拉图:“根据是否依法统治,可将每一种(政体)一分为二。”④君主制、贵族制是依法统治的,若不依法统治,它们就分别蜕变为僭主制、寡头制了。亚里士多德在比较政体时,也始终贯穿了这个观照,如:“专制统治并不同于依法统治。”他还依据在多大程度上依法统治,把僭主制分成了三种类型⑤。

柏拉图、亚里士多德心目中的“法”,是什么样子的呢?在其晚年著作《法律篇》中,柏拉图认为,法律应出自首领与臣民的约定,若国王保证遵守法律,臣民就保证服从统治。他这个看法,既是城邦政治的直接反映,也是城邦精神的理论升华。平民与显贵的斗争引发了一次次改革、一次次立法,构成了希腊城邦的成文法的主要来源。梭伦变法时便制定了一批新法律。据亚里士多德之记述,那些法律被写在木板上,竖立在王室的柱廊里,9 名执政官须向其发誓:若僭越了某条法律,就得献塑一座金像。那些法律沿用了上百年,然而“僭政时期由于废置不用,梭伦的法律被取消了”⑥。

这样看来,君主依法统治、僭主不依法统治之说,有理有据:“理”就是柏拉图、亚里士多德的法治主张,“据”就是城邦的法律现状。问题是,走出希腊城邦法而步入其他法传统,“是否依法统治”的政体两分法依然适用吗?

再来看孟德斯鸠的“专制政体无法律”。他的这类论述,大概可以从修辞学、历史学、政治学多方面来理解观察。

在孟德斯鸠的笔端,韦尔希尼清晰地看到了“修辞”,看到了“感性”“愤怒”。“他还经常将‘一切’和‘没有任何’用作对比和反衬,我们千万不要因他的刻意斧凿而中计,说到底,‘一切’和‘没有任何’只不过是一种假设的和有意用于简化的辩证手法”⑦。“既无法律又无规章”“一个人按一己意志领导一切”,显有“极而言之”以凸显差异的意图。一旦论及专制,他的这种笔法就

---

① *Britannica Concise Encyclopedia*, Incyckioaedua Britanica Inc, 2006, p. 7.

② 哈耶克:《自由秩序原理》,北京:三联书店 1997 年版,第 271 页以下。

③ 阿伦特:《帝国主义》,台北:联经出版事业公司 1982 年版,第 178 页。“从立法的立场来看,官僚政体的政府是由‘命令’支配的政府。”

④ 柏拉图:《政治家》,302D,302E。上海:上海人民出版社 2006 年版,第 90—91 页。

⑤ 亚里士多德:《政治学》,北京:中国人民大学出版社 2003 年版,第 12、136 页。

⑥ 亚里士多德:《雅典政制》,《亚里士多德全集》10,北京:中国人民大学出版社 1997 年版,第 8、25 页。斯巴达也有每月一次的宣誓,国王发誓恪守法律,监察官则代表城邦宣誓,若国王守信,他们就拥戴国王。参看安德鲁斯:《希腊僭主》,北京:商务印书馆 1997 年版,第 7 页。

⑦ 洛朗·韦尔希尼:《〈论法的精神〉导言》,收入许明龙译:《论法的精神》,第 79 页以下。

激扬起来了:“法律仅仅是君主的意志而已”“法官本身就是法律”“胆怯、愚昧、沮丧的人民是不需要许多法律的”……在这类修辞的背后,是他的立场与态度。专制国当然也有条文典章,然而在它们的“法的精神”里面,“人类理性”的含金量太低了,伏膺“自然法”的孟德斯鸠,难免滋生出类似“恶法非法”的心态来。

当孟德斯鸠为写作而广搜资料时,欧洲已积累了更多“法律高于国王”的实例,自由之船已在历史的海平线上露出了桅尖;与此同时,“至高无上的苏丹”们,塑造了他对“东方专制”的第一印象。他的《波斯人信札》一书中所说的“东方”(及“亚洲”),大抵特指奥斯曼、波斯(及莫卧儿)王朝①。当时矗立在法国人视野中的“东方”,主要也是它们。在那些宗教光晕笼罩下的苏丹政权里,宗教法(religious laws)取代了世俗法(civil laws),沙里阿法院和卡迪们承担着众多民事审判,政府居然没有立法权,只能颁布“行政命令”②。只是在《论法的精神》问世百年之后,奥斯曼帝国才开始制定欧式的商法典、刑法典,设置世俗法院③。如韦尼埃所指出:在这些东方国家里竟没见到一部法律,这就让孟德斯鸠感觉荒唐了,因为他不认为教规可以看成民法④。苏丹们的显赫权势和世俗法的匮乏阙略,看来就给“既无法律又无规章”之说,提供了历史学的依据。可是,若把那些苏丹国当作“专制”模板,拿另一些政权来削足适履,是否就以偏代全了呢。

从政治学上看,在涉及政体之时,孟德斯鸠所说的“法”,经常特指“基本法”(La loi fondamentale,fundamental laws)。其书第2章第1节:“那些法直接产生于政体的性质,因而也就是最重要的基本法。”这段译文引自许明龙译本。“最重要的基本法”一语,严复《法意》作“根本之法典”,在张雁深译本中是“最初的基本法律”,其他译本各有异文。“基本法律”容易被理解宽泛了,“基本法”则系特定概念,至今已成专名⑤。基本法用以确定基本政治原则与政治制度。宪法就是一种基本法。有人还强调,基本法是约束主权而不是约束人民的,不在司法范围之内。当时的法国基本法,包括继承法、国王庄园的不可转让性、贵族和教会和高等法院的特权、贵族和高等法院等中间权力机构等。孟德斯鸠既然说基本法“产生于政体的性质”,这就等于是在宪法层次上讨论问题了。由此,对其“君主政体即单独一人借助基本法治国的政体”“专制政体国家里根本没有基本法”等语,就较好理解了。“没有基本法”,等于说对王权没有宪政式的约束,但还不等于没有任何法律规章。

总的看来,古希腊学者的“依法统治”,是以城邦法为背景、为条件的。孟德斯鸠“专制政体是既无法律又无规章”之说,不能从其总体陈述中割裂出来,只据字面理解。它可能来自对苏丹政权的世俗法状况的观感,又含有评价成分与修辞意味,不能算纯中性的事实陈述。至于专制政体没有基本法的论断,系孟德斯鸠的思想精华之所在,可仅仅把它表述为“不依法统治”,字面上就看不出那是特指基本法了。

所谓“依法统治”,到底是 rule by law 还是 rule of law 呢?这问题在中文语境中特别突出:看不出是前者还是后者。还可提及,近年有学者指出:西方“法治”的原义是“王在法下”,然而,当它跟中文的、法家式的“依法治国”混淆起来之后,歧义便滋生了,以至这“法治”是否还算一个有效

① 例如《信八十》讨论“亚洲政治规则”,后文叙述的是土耳其、波斯和莫卧儿,“那里的君主本身就是法律”;《信一百〇三》说到“亚洲各国君主”“东方各国国君”“是专制而暴虐的”,原注提示:东方“指近东”。北京:人民文学出版社1958年版,第141、176页。

② 高鸿钧:《伊斯兰法:传统与现代化》(修订版),北京:清华大学出版社2004年版,第100页。

③ 库尔森:《伊斯兰教法律史》,北京:中国社会科学出版社1986年版,第124页。

④ 转引自洛朗·韦尔希尼:《〈论法的精神〉导言》,收入许明龙译:《论法的精神》,第57页以下。

⑤ 当代称为“基本法”的法典有两种,宪法式的与非宪法式的。前者如1949年联邦德国的基本法,其本身就是宪法;香港基本法、澳门基本法只适用特定地区,但具有宪法的性质。非宪法式的基本法,见于日本、韩国等国家和台湾地区。

的分析概念,都有疑问了①。“治国”的提法,在中文语境中难以洗清传统意味,它散发着“治人者”与“治于人者”两分法的气息,暗示着某个人或集团居高临下的“治国”专有权。

直接用是否“依法统治”来判断政体的提法,在现代政治学中已被放弃,或者说很少被直接采用了。即便打算继承孟德斯鸠这个提法中蕴含的理念,也应另行寻找更恰当的语词取而代之,比如说“依宪执政”(rule by constitution)之类。

3.“官僚制的法”

与“法治”相对,还有一个“人治”的概念。人治、法治是什么关系,曾在中国法学界引发了很多的争议辩驳②。学生们也经常这样询问:中国古代是人治呢,还是法治呢?

昂格尔独具匠心,区分开了三种法律制度:习惯法、“官僚制的法”和“法律秩序”。这种“官僚制的法”,“专属中央集权的统治者和他们的专业助手的活动领域。这种法律是由政府蓄意强加的,而不是社会自发形成的”,而现代“法律秩序”的特点,则是行政与立法分离,审判与行政分离,存在着不同系统的权力制衡。昂格尔认为,古代中国法律即属“官僚制的法”③。

昂格尔的论点,得到了滋贺秀三的支持。滋贺通过对清代民事诉讼中情、理、法关系的具体考察,认为这里的司法是“行政式”的,等于是官僚机构的社会管理④。安守廉则对昂格尔提出激烈批评⑤。然而其批评颇嫌苛碎牵强,远不如昂格尔锐利明快、高屋建瓴。跟“法治—人治”模式相比,“官僚制的法”展示了更强大的解释能力。它更便于揭示这类法体系的如下特点:既拥有系统完备的法典规章,又同现代法治格格不入。这是一种行政化的法,国家主义的法。

因专制官僚制的巨大权重,中华法系的重心向一个特定方向偏转了,向维系专制官僚制下的权力结构、身份等级和行政管理偏转了。学者所概括的诸法合体、民刑合一、重刑轻民、“公法文化”,行政化的法司、法官体制等等,凡此种种,无不发散着“官僚制的法”的浓厚气息。这是“一种典型的以行政为主导的法律运行模式”⑥。“中国特色社会主义法律体系的建构,体现出浓重的国家主义色彩”“国家主义作为一种历史传统和意识形态,熔铸在共和国成立以来的理论建构与制度实践中”⑦。这些特点,跟悠久的“王法”“官法”传统观念,息息相关⑧。

艾森斯塔得认为,官僚帝国的特点,是其社会分化程度处于传统与现代之间,属“有限分化”。所以,这种政权既要容纳一定水平的自由流动资源和已分化的政治活动,又要维持传统的合法性与政治态度。这类帝国所面临的问题,可能跟正在经历现代化的“新兴国家”类似⑨。“社会分化”是一个跟“现代化”相关的指标,而“有限分化”可以看成是传统与现代的一种居间状态。在此意义上,“历史官僚帝国”是具有一定“现代性”

---

① 参看於兴中:《法治是否仍然可以作为一个有效的分析概念》,《人大法律评论》2014 第 2 期。

② 可参看张恒山主编:《共和国六十年法学论争实录·法理学卷》,厦门:厦门大学出版社 2009 年版,第 73 – 105 页,第三专题“法治与人治:关于法治问题之争论”。

③ 昂格尔:《现代社会中的法律》,北京:中国政法大学出版社 1994 年版,第 44 页以下。

④ 滋贺秀三:《中国法文化的考察:以诉讼文化为素材》《清代诉讼制度之民事法源的概括性考察:情、理、法》,收入《明清时期的民事审判与民间契约》,北京:法律出版社 1998 年版,第 1、19 页以下。

⑤ 安守廉:《不可思议的西方?昂格尔运用与误用中国历史的含义》,收入高道蕴等编:《美国学者论中国法律传统》(增订版),北京:清华大学出版社 2004 年版。

⑥ 张洪涛:《国家主义抑或人本主义:转型中国法律运行研究》,北京:人民出版社 2008 年版,第 237 页。

⑦ 分见张建升、薄振峰:《法律体系、国家主义与民族国家建构》,《经济研究导刊》2012 年第 29 期;于浩:《共和国法治建构中的国家主义立场》,《法制与社会发展》2014 年第 5 期。

⑧ 可参郝铁川:《中华法系研究》第 9 章第 1 节,上海:复旦大学出版社 1997 年版;周永冲:《法律国家主义评析》,《云南大学学报法学版》1997 年第 1 期;吕世伦、张小平:《论中国法律文化传统中的国家主义》,《金陵法律评论》2001 年第 1 期。

⑨ 艾森斯塔得:《帝国的政治体系》,第 5 页。

的。拿它跟“新兴国家”相比,颇有启发。

韦伯认为,官僚制是一种法理性权威,它以科层架构合理设置官署与分配权责资源,严格依照法律规章与充分利用文书档案,采用择优录用与专家行政。“它的精确性、稳定性、纪律的严厉程度,以及它的可靠性,无不优越于任何其他形式。”①韦伯把“官僚制化”视为现代社会的一个基本特征。传统官僚帝国的“行政合理化”,当然达不到现代程度。然而官僚制的内在法则仍会顽强体现出来其行政体制的精致、稳定与法制化程度,是其他类型的传统政权所不能及。

20世纪以来,在苏联、南美和东亚,威权官僚制都曾创造出远高于早期资本主义的发展速度。赵鼎新在讨论“中国经济成功的关键”时,淡化了“政府的政策选择”的作用,强调“强国家传统”的意义②。

在改革之初,人们对传统政制更多的是感愤“封建专制主义遗毒”。在“行政主导”的经济改革成功之时,有学者转而强调其“适应性”了:“两千多年来,中国发生了无数巨变,但是‘行政力量支配社会’这一特性从未改变”,它“具有巨大的适应能力,不仅可以适应农业经济,也可以适应工业经济,不仅可以适应计划机制,也可以适应市场机制,甚至也可以适应全球化。”③这类论述,马上让人联想到韦伯——韦伯有感于“势不可挡的官僚制化趋势”,预言未来将是一个“官员专政”的世界。当然,因恪守自由理念,韦伯是用苍凉的眼光看待这个未来趋势的。

总之,官僚帝国是含有某种“现代性”的。中国传统官僚政治的早熟及其数千年的发展连续性,在世界史范围中名列前茅。无论如何,集权政治传统已造就了强大国家实力和高效社会控制,将与民权政治传统、神权政治传统鼎足而三,它们各自涉及了十几亿人口,共同构成了未来世界最具独特性的三大政治传统。这也就是我们讨论帝制中国政体的意义之所在。

A Further Reflection on the Type of Political Systems in Imperial China

Yan Buke

(*Research Center of Ancient Chinese History*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: At the end of the Qing Dynasty and the beginning of the Republic of China, the neutral meaning of “dictatorship”, a concept referred to as a type of governmental system, became the common premise of the political debate among various political groups. Montesquieu combined two viewpoints, that is, the structure of the political organization and the structure of the intermediate powers, to classify the forms of government, which was a great progress of methodological significance. However, Montesquieu did not take bureaucracy into account, which had been considered as one of the important factors determining the type of political systems since the 20th century. As the conception of “rule by law” raised by Aristotle and Montesquieu may be confused with “rule of law” in Chinese context, “Rule by the constitution” can be a much better choice.

Key words: dictatorship as a governmental system, Montesquieu (孟德斯鸠), bureaucratic empire, rule of law

(责任编辑　管　琴)

① 韦伯:《经济与社会》第1卷,上海:上海人民出版社2010年版,第330页。

② 赵鼎新:《路径不依赖、政策不相干——什么才是中国经济成功的关键》,《学海》2016年第2期。赵鼎新还从中国大陆的经济起飞比日本、韩国、新加坡、台湾、香港晚了数十年一点上,看到了“强国家传统的暗面”。

③ 康晓光:《再论“行政吸纳政治”:90年代中国大陆政治发展与政治稳定研究》,http://www.confucius2000.com/poetry/zlxzxnzz99ndzzwdyj.htm。